



FÁBIO NUNES MOREIRA

**A INICIATIVA POPULAR DO PROJETO DE LEI:
UM INSTRUMENTO PARA APERFEIÇOAMENTO DA
CONSTITUIÇÃO COMO PROCESSO PÚBLICO**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. MSc. André Pires Gontijo

BRASÍLIA

2012

O esforço para concluir essa monografia não foi solitário. Há algumas pessoas para dizer MUITO OBRIGADO:

A minha família pelo apoio e por acreditar no meu crescimento intelectual, a ajuda dos meus avós Jacy dos Reis Nunes e Neib Freitas Nunes, sem eles não seria possível à conclusão deste curso de graduação.

Ao professor Msc. André Pires Gontijo, pelas horas e o respeito dedicado à orientação e o debate de idéias, sem os quais não seria possível a realização dessa pesquisa.

Aos meus amigos cuja amizade proporcionou-me melhores condições de vencer os desafios do curso de direito.

RESUMO

Trabalho Monográfico de Pesquisa na área do direito constitucional, com o enfoque na iniciativa popular para projeto de lei, questionando a sua importância como instrumento de democracia direta que torna a Constituição um processo público. Por meio da pesquisa dogmática instrumental, e da técnica bibliográfica, investigou-se na doutrina jurídica o papel da iniciativa popular para projeto de lei como instrumento que torna o processo constitucional público, com base na teoria dos “fatores reais de poder” de Ferdinand Lassalle, da “força normativa da Constituição” de Konrad Hesse e da “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição” de Peter Häberle, dentre outros referenciais teóricos. O estudo do constitucionalismo antigo, do constitucionalismo moderno e da viragem histórica onde se apresenta a formação do neoconstitucionalismo, propiciou a leitura da Constituição como processo público, a qual exige a participação efetiva de uma sociedade crítica, pautada na abertura para a interpretação constitucional. E, após a evolução da idéia de Constituição não apenas como estatuto fundamental do poder e, com a modernidade, como instrumento de organização e limitação do poder em sua estrutura constitucional, mas como fonte irradiadora de sua supremacia e dos valores constitucionais, vislumbra-se o estudo da democracia como consequência organizativa do Estado com lastro na dignidade da pessoa humana, em que a iniciativa popular para o projeto de lei se apresenta como uma das ferramentas da sociedade aberta para aperfeiçoar, a partir da vontade de Constituição, a força normativa constitucional encadeadora da Constituição como um processo público, com a participação das forças pluralistas e dos fatores reais de poder no processo de tomada de decisão constitucional. Portanto, a iniciativa popular para projeto de lei é um dos instrumentos com a capacidade de organização do debate constitucional que Häberle propõe para a orientação do processo público pluralista, que deve ser aperfeiçoado com uma regulamentação legislativa para melhor contribuição e aperfeiçoamento do processo constitucional público democrático, no contexto de uma sociedade aberta e pluralista de intérpretes da Constituição.

Palavras-chave: Iniciativa Popular para Projeto de Lei; Democracia; Constituição como processo público.

ABSTRACT

This Research Paper on constitutional law focuses on the Popular Initiative to Develop a Bill, questioning its importance as an instrument of direct democracy, which makes the Constitution a public process. Through dogmatic instrumental research and bibliographic technique, it was inquired in the juridical doctrine the role of the popular initiative for the bill as an instrument that turns public the constitutional process, based on Ferdinand Lassalle's "real factors of power" theory, and the Konrad Hesse's "normative force of the Constitution" and "open society of interpreters of the Constitution" by Peter Häberle, amongst other theoretical references. The study of ancient constitutionalism, of modern constitutionalism and the historical turning point of the formation of neoconstitutionalism, led to the interpretation of the Constitution as a public process, which requires the active participation of a critical society, based on an open constitutional interpretation. After the improvement on the idea of a Constitution not only as fundamental status of power but also, within the modern world, as a tool of organizing and limiting power in its constitutional structure, but as an irradiating source of supremacy and constitutional values, sees the study of democracy as an organizational result of the state backed on human dignity, in which the Popular Initiative to Develop a Bill is presented as a tool to improve the open society, from the will of the Constitution, the constitutional normative force makes the Constitution as a public process with the participation of pluralistic forces and the real factors of power in the process of constitutional decision-making. Therefore, the Popular Initiative to Develop a Bill is an instrument that has the capacity to organize the constitutional debate that Häberle proposes for the guidance of the public pluralist, that should be improved with a legislative regulation to better contribute and refine the democratic constitutional public process, in the context of an open and pluralist society of interpreters of the Constitution.

Keywords: Popular Initiative to Develop a Bill; democracy; Constitution as a public process.

SUMÁRIO

RESUMO.....	3
ABSTRACT	4
INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 - A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE CONSTITUIÇÃO.....	9
1.1 CONSTITUCIONALISMO ANTIGO.....	10
1.2 CONSTITUCIONALISMO MODERNO.....	13
1.3 VIRAGEM HISTÓRICA: A IDÉIA DO NEOCONSTITUCIONALISMO	19
CAPÍTULO 2 - A DEMOCRACIA E A INICIATIVA POPULAR PARA PROJETO DE LEI.....	23
2.1 A DEMOCRACIA COMO CONSEQUÊNCIA ORGANIZATIVA DA CONSTITUIÇÃO	23
2.2 A INICIATIVA POPULAR PARA PROJETO DE LEI	29
CAPÍTULO 3 - A INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO PARA O APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO PÚBLICO.....	37
CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS	51

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa circunscreve-se no âmbito do direito constitucional e tem como objeto a temática da iniciativa popular para projeto de lei, com um enfoque na sua função de participação popular democrática direta em uma Constituição que se apresenta como um processo público.

No modelo atual de participação democrática, a iniciativa popular para a elaboração do projeto de lei apresenta-se como um instrumento de difícil acesso, onde é necessário que o projeto seja subscrito por no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, dividido pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um (CF, art. 61, § 2º). Como grande parte dos cidadãos ainda não tem um interesse político vivo e participativo, e, de outro lado, para a minoria que o tem o cenário se revela difícil, no sentido de se ter um nível de dificuldade elevado em recolher esse número de assinaturas, distribuídas em diversos Estados, a iniciativa popular de lei torna-se um mecanismo de difícil acesso para a parte da sociedade que busca ser ativa e participativa.

Nesse contexto, deriva deste cenário o seguinte problema de pesquisa: é necessário que a iniciativa popular para projeto de lei sofra uma nova regulamentação, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento do processo público-pluralista e constitucional dos anseios da sociedade?

Como resposta inicial do problema de pesquisa, acredita-se que seja necessária uma revisitação no procedimento da iniciativa popular de lei, adequando-a ao novo paradigma do Direito Constitucional, em que a Constituição apresenta-se como um processo público, formado por potências públicas e pluralistas que almejam participar do processo de tomada de decisão constitucional.

Para a construção desta hipótese, é necessário, primeiramente, observar se a iniciativa popular para projeto de lei é um instrumento que representa a vontade de Constituição da sociedade, isto é, se a utilização desse instrumento contribui ou não para o aperfeiçoamento do processo público e como sua regulamentação pode ser feita para um melhor aproveitamento como um mecanismo democrático direto para o exercício – por parte dos cidadãos – de seu papel como intérpretes de sua Constituição.

Nessa perspectiva, a pesquisa foi estruturada com o objetivo de responder à problemática com o teste da hipótese de pesquisa apresentada, a partir dos referenciais teóricos selecionados¹.

Assim, no Capítulo 1, pretende-se analisar a construção do conceito de Constituição passando pela evolução dos constitucionalismos antigo e moderno, bem como o exame da viragem histórica, que resulta no modelo denominado neoconstitucionalismo, observando as etapas evolutivas que desencadearam a idéia de Constituição como é apresentada hoje, um instrumento de irradiação do seu conteúdo constitucional axiológico.

No Capítulo 2, busca-se verificar os aspectos dogmáticos que a iniciativa popular do projeto de lei apresenta no âmbito da Constituição e em parte da doutrina constitucional. Catalogada como um instrumento do espírito democrático, visa-se neste capítulo demonstrar que a democracia apresenta-se como consequência organizativa deste conteúdo axiológico emanado da Constituição, isto é, a democracia representa um modelo procedimental da concretização da garantia da dignidade da pessoa humana, mediante o seu processo de desenvolvimento por meio da iniciativa popular para projeto de lei.

Por fim, o Capítulo 3 analisará a iniciativa popular para projeto de lei como um instrumento para o aperfeiçoamento do processo público, com a observância dos avanços democráticos e sua forma de garantir a participação do povo como intérprete de sua Constituição. Pretende-se demonstrar se a iniciativa popular para o projeto de lei representa ou não um mecanismo para adequar os anseios da sociedade ao seu sistema jurídico ou, como decorre da própria Força Normativa da Constituição, se é necessário promover uma reestruturação desse instrumento, a fim de adequá-lo ao conteúdo axiológico que emana da Constituição como processo público.

Dentro desse contexto, convida-se o intérprete a participar da construção crítica deste trabalho, com suas leituras e pré-compreensões, a fim de

¹ LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998; HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998; HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

submeter esta pesquisa aos que detém o espírito crítico e participativo de uma sociedade aberta.

CAPITULO 1 - A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE CONSTITUIÇÃO

Tudo que se recolhe do constitucionalismo propicia o estudo do Direito Constitucional, porém até mesmo o conceito de Constituição tem diversas correntes e passa por certas polêmicas e com noções “plurívocas dificultosas”. O conceito de Constituição é carregado das idéias oriundas do constitucionalismo, a Constituição é um sistema garantidor das liberdades, são preservadas através da separação institucional dos poderes e tudo isso está contido em um documento escrito, denominado Constituição².

Para Lassalle, todos os países têm ou sempre tiveram suas constituições reais e efetivas. Entretanto, nos tempos modernos, essas constituições foram escritas, cuja finalidade era colocar, documentalmente, em uma folha de papel, todas as instituições existentes³.

O movimento que gerou a constituição em sentido moderno teve sua origem em diversos locais distintos e em períodos diferentes. Não há apenas um constitucionalismo, são diversos, entre eles o constitucionalismo inglês, o constitucionalismo americano e o constitucionalismo francês. Alguns desses movimentos se aproximam em determinados momentos da história. Melhor seria tratá-los como diversos momentos constitucionais do que de vários constitucionalismos e isso permite tão logo uma noção básica de constitucionalismo⁴.

Segundo Canotilho, constitucionalismo é a dinâmica que sustenta o governo com poderes limitados e indispensáveis à garantia dos direitos. Assim, o constitucionalismo moderno é uma técnica específica de limitação dos poderes do governo para a garantia dos direitos individuais, nos mesmo moldes que a teoria da democracia⁵.

² MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 63.

³ LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 41.

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 45.

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 45.

Mas para Canotilho, a Constituição não representa apenas esta transição entre o “constitucionalismo antigo” e o “constitucionalismo moderno”. Sobre o conceito de Constituição desenvolvem-se diversos aspectos, políticos, religiosos e jurídico-filosóficos que sem esse conhecimento é impossível se alcançar a modernidade constitucional⁶.

Esse fenômeno da dinâmica constitucional será melhor compreendido se levar em conta os aspectos históricos, políticos e culturais que inspiraram seus núcleos, isto é, se for apreciado a movimentação do poder em torno da idéia de Constituição, que perpassa pelo estudo dos constitucionalismos antigo e moderno⁷.

1.1 CONSTITUCIONALISMO ANTIGO

O Direito Constitucional, no constitucionalismo antigo, era diferente de Constituição, pois nesse momento existiam apenas Estados “sem Constituição”, tinham apenas uma “Constituição de fato”. Nesses países que tinham apenas a “Constituição de fato”, o Direito Constitucional não tinha lugar, apenas a Constituição apontada por Lassalle, como um documento escrito contendo os traços fundamentais do poder, que todos os países organizados politicamente possuíam⁸.

Um autor importante para entender os aspectos do poder atrelados ao constitucionalismo antigo é Jean Bodin. O qual defende a teoria sobre o poder absoluto do soberano, no qual o poder é absoluto por não ser submetido a nenhum controle, nem a contrapeso por parte dos outros poderes. Ele é de caráter perpétuo por não poder ser revogado e isso não pode ocorrer porque não deriva de outro poder, é originário e também não é fruto de delegação⁹.

O poder absoluto sob o prisma de Bodin sofre pelo menos dois limites. Um ligado ao Rei e a Coroa, que o impede de alterar os assuntos relacionados à

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 47.

⁷ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 45.

⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 38-40.

⁹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 46.

Coroa, como a sucessão e a alienação dos bens que fazem parte da fazenda pública. Não pode também o Rei dispor dos bens dos súditos para não tornar-se um tirano¹⁰.

Bodin defende, que o restante do poder é absoluto, porque o monarca trata de todos os assuntos a cerca da soberania, como legislar, assuntos de guerra e paz, decidir assuntos em última instância, nomear seus magistrados e tributar. Os súditos não participam de nada ou quase nada dos assuntos relacionados à política, são retirados das forças políticas ordinárias. E aqui nasce ou está presente a “primeira grande idéia que está na origem da Constituição dos Modernos”¹¹.

Nesse contexto, para Hobbes, o poder tem uma origem. Os indivíduos para fugirem das angustias e opressões do estado de natureza, decidiram enfrentá-lo e superá-lo. Para se proteger, o povo instituiu um poder soberano comum, com uma lei fundamental, onde o soberano fosse individualizado, com a especificação de seus poderes irrevogáveis e que sem isso o Estado não subsistiria. A intenção era que deveria proteger a existência e o desfrute das propriedades, antes nas mãos do soberano, agora sobre a ótica de um poder soberano comum¹².

De outro lado, para Locke, há uma distinção entre poder absoluto e poder moderado. O poder absoluto é aquele em que um único indivíduo tem os poderes legislativo e executivo em suas mãos; já no poder moderado, dois indivíduos distintos possuem os poderes, o legislativo nas mãos de um indivíduo e o executivo de outro indivíduo distinto do primeiro. O poder próprio da Constituição é adequar ambos, prevenindo o absolutismo, que seria capaz de colocar em risco os direitos dos indivíduos. Por essa razão Locke opõe-se à monarquia absolutista¹³.

A separação funcional ocorre para que não fique nas mesmas mãos os poderes de criação legislativa e o poder de executar as leis, para que quem faz as leis não possa moldá-las em sua elaboração e em sua execução a favor de si mesmo, poderia

¹⁰ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 47.

¹¹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 47.

¹² MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 47.

¹³ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 49.

ser uma tentação excessiva para as fraquezas humanas na visão de Locke, com isso, limitando o poder¹⁴.

O sentido para isso é o de restabelecer as garantias dos direitos e liberdades, perdidas no sistema medieval, restaurando por tanto os direitos perdidos no tempo e também garantir um governo moderado que limita as forças políticas e sociais¹⁵.

Nesse aspecto, a transição do constitucionalismo antigo para o constitucionalismo moderno passa pela configuração de uma idéia de Constituição como fonte de organização e limitação do poder soberano. Esta idéia de uma “Constituição Real” foi pontuada por Lassalle, no sentido de que a Constituição, para não ser uma mera folha de papel, deve conjugar os fatores reais de poder em seu conjunto, de forma harmônica, a fim de se tornar um fator real de poder, sobre o qual quem atentar contra ele será punido¹⁶.

Segundo Lassalle existem alguns exemplos práticos desses fatores reais de poder, vejamos¹⁷:

- Na monarquia o rei era parte da Constituição, podiam ser destruídas todas as leis da monarquia que através do exercito o rei faria com que suas ordens fossem acatadas, sendo assim o rei que se fazia obedecer através da força do exercito sob seu comando era parte da Constituição.
- Na aristocracia a nobreza influente era parte da Constituição, ela influenciava a Corte que garantia então o seu exercito para seus fins, então se a nobreza fosse influente e vista com bons olhos pelo rei ela era parte da Constituição.
- Os grandes industriais também faziam parte da Constituição. Como toda a economia era pautada nas suas indústrias, se fechassem as fábricas os trabalhadores ficariam desempregados e por consequência iriam a luta. Por isso os donos das grandes fábricas eram parte da Constituição.
- Os banqueiros e a consciência coletiva também fazem parte da Constituição. O rei através dos empréstimos bancários concedia uma posição privilegiada para os banqueiros. E as leis nesse país não podiam afrontar a consciência coletiva do povo, que viria a luta lutar por conta de tal afronta social. Assim, os banqueiros, a consciência coletiva e a cultura geral fazem parte da Constituição.

¹⁴ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 49.

¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 63.

¹⁶ LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4. ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 32.

¹⁷ LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 27-31.

- O povo junto com a pequena burguesia formava uma força suprema, se essa força fosse às ruas para lutar contra uma causa que considerasse injusta seria impossível derrotá-los. Portanto o povo é parte integrante de uma Constituição.

Esses fatores não são definidos de maneira expressa em uma Constituição, pois são utilizados diversos artifícios para detectá-los e compreendê-los dentro da sistemática organizatória de uma Constituição, na qual, segundo Rousseau, os governos devem ser limitados, para que não se desvirtuem e busquem os interesses particulares dos indivíduos frente aos coletivos, de modo que a Constituição, para Rousseau, não poderia restringir a expressão de vontade do povo soberano¹⁸.

Fundada nesta premissa, que o constitucionalismo avançou para a construção de um instrumento com organização e limitação do poder do soberano, emergindo, no contexto da modernidade, a idéia de Constituição propriamente dita¹⁹.

1.2 CONSTITUCIONALISMO MODERNO

O constitucionalismo moderno é uma teoria que surge para limitar os poderes do soberano, todo o poder era concentrado na mão de uma única pessoa ou classe de pessoas, o constitucionalismo antigo é um conjunto de princípios escritos ou não escritos que garantiam o poder nas mãos do soberano, mas que a partir desse momento terá alguns limitadores²⁰.

Para Canotilho, a Constituição Moderna, é um documento escrito, onde a sociedade -de maneira racional e sistêmica- declara as liberdades e limita os poderes políticos. Esse conceito incorpora um ordenamento jurídico baseado num documento escrito, no qual está garantido um catálogo de direitos fundamentais e organização do poder político, a fim de torná-lo moderado e limitado. Isso é um momento de ruptura com os privilégios do antigo regime para um novo regime feito por um novo poder, o qual teria de definir os projetos de ordenação de uma ordem racionalmente constituída²¹.

¹⁸ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 51.

¹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 46-48.

²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 47-48.

²¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 47.

Entende Canotilho, que as idéias básicas da constituição moderna é limitar o poder e garantir os direitos e liberdades dos indivíduos²².

No modelo do Reino Unido, após um transcurso de revoluções, destaca-se como elemento de organização e limitação dos poderes do monarca o instituto do “Bill of Rights”. Com este instituto, o Parlamento se coloca em posição de supremacia frente a Coroa. O “Bill of Rights” aparece como limitador dos poderes do soberano, onde ele impossibilita o soberano de legislar autonomamente, de impor tributos ou utilizar-se do exército sem o consentimento do Parlamento²³.

No modelo inglês ocorre nesse momento à soberania popular na forma do Parlamento e começa a acontecer à representação parlamentar, o poder supremo passa para forma de lei. No modelo inglês, as lei que regulamentavam a tutela das liberdades e das propriedades eram interpretadas por juízes e não pelos próprios legisladores que as criavam²⁴.

Essa supremacia do Parlamento acabou com a proteção que a Constituição tinha frente ao poder Legislativo, ocorria uma falta de “operatividade jurídica constitucional”, agora com a o Parlamento e as Leis atuando de modo supremo²⁵.

Durante o século XVIII, na Constituição inglesa ocorre o ideal de convivência entre os Poderes Legislativo e Executivo. O poder do rei é limitado na Constituição inglesa, o rei atua, executa, mas nada pode ser feito sem a autorização de gastos dada pelo Parlamento²⁶.

Esse modelo proposto pela Constituição inglesa, modelo moderado, ganha predileção na visão de Montesquieu, que a define como regime político moderado que tem a Constituição regulando os poderes diferenciados e, ao mesmo

²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 48-49.

²³ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 48.

²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 50.

²⁵ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 53.

²⁶ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 50.

tempo, equilibrados. Somente sob esse regime, dito moderado haveria a liberdade política, isto é, um instrumento a favor das liberdades²⁷.

Segundo Canotilho, o modelo inglês teve grande influência no modelo utilizado pelas Nações do ocidente, com as características de um modelo histórico, que comporta as garantias dos direitos adquiridos, estruturação corporativa dos direitos, regulação desses direitos através da “Magna Carta”, isso tudo conduziu a sedimentação dessas estruturas na “constituição ocidental”, baseado nas garantias de liberdade pessoal de todos os indivíduos e na segurança. Isso impôs a criação de um processo justo, regulado por lei, onde se estabelecem regras²⁸.

Essa liberdade precisa ser assegurada, no caso por uma Constituição, que previna e seja um obstáculo ao abuso de poder. Para isso o próprio poder tem que frear o poder, portanto o motivo para a separação entre poderes, para que um regule o outro, aqui denominados de poder Legislativo e de poder Executivo, onde um influencia o outro. Essa separação de poderes limita o poder político. Disso denota futuramente o “princípio da divisão de tarefas do Estado”, entre pessoas e órgãos diversos, como um sistema de “proteção das liberdades”. Esse movimento constitucional moderno inglês é muito importante para a construção do conceito de Constituição²⁹.

Por outro lado, os franceses, na Revolução Francesa, rompem com o “Antigo Regime”, de maneira completa para a criação de um regime totalmente novo, diferentemente dos ingleses que adaptaram um novo modelo ao antigo. Os ingleses não romperam totalmente com os “direitos dos estamentos”, apenas adaptaram esse modelo ao novo modelo, agora Parlamentar³⁰.

Além de limitar o poder vinha a suplantá-lo, transformando as monarquias absolutistas em constitucionalistas, onde o rei era visto com temor, como sendo o grande perigo contra a nova ordem constitucional. Com isso, os “revolucionários” que se diziam representantes do povo, se fortaleceram frente ao Rei no Parlamento. O Parlamento prevaleceu sob os demais órgãos e assim ocorreu sua

²⁷ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 50.

²⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 49.

²⁹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 50-51.

³⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 51.

supremacia diante dos demais poderes. Seu prestígio caracterizava a expressão de suas vontades nas leis³¹.

O poder constituinte é revelado como uma questão de força, poder e autoridade política que está em determinado momento em condições de eliminar ou garantir o poder de uma Constituição como lei suprema de uma comunidade política. O titular desse poder constituinte agora com a ruptura com o “Antigo Regime” francês só pode, e deve ser a nação, sendo ele o atual soberano do poder. Com isso procurou-se solucionar os problemas políticos e transformar o “Estado Moderno” em uma “República Democrática” e com isso construir uma nova “ordem social entre os cidadãos”³².

Então a partir desse momento, a vontade da burguesia, mediante a idéia de nação, é reconhecida nos seus representantes no poder Legislativo. Sendo o Parlamento a expressão do poder do povo e não poderia ser regulado, nem limitado por ninguém nem mesmo pela Constituição. Como a liberdade individual e da propriedade não tinha amparo na monarquia absolutista. Assim a vontade do povo é reconhecida no legislativo e representada no parlamento³³.

Então se proclamava a separação de Poderes para garantir que fossem respeitados os valores das liberdades, assim um poder poderia frear excessos cometidos por outro³⁴.

Entretanto, constituiu um sistema baseado na preponderância do Legislativo. O governo era desempenhado pelo Legislativo, e ao Executivo restava os meios para aplicação das leis. A idéia de lei como “expressão da vontade do povo” passa a ser reconhecida e exercida pelo Poder Legislativo do Estado, passa a ser obrigatória e válida, por possuir a vontade dos cidadãos, criada por um procedimento próprio, pelo órgão constitucionalmente competente para representar os cidadãos.

³¹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 52.

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 59-66.

³³ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 51.

³⁴ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 52.

O Parlamento por ser a vontade do povo passa a ser soberano, até mesmo sobre os próprios cidadãos. Esse Parlamento com poder supremo tornava inconcebível um controle judiciário das leis. Os revolucionários franceses viam os juízes como adversário da “Revolução”. O Judiciário era tido como um órgão de “aplicação mecânica das leis”. Os juízes não interpretavam as leis apenas as aplicavam, os próprios parlamentares, como representantes do povo eram quem interpretavam as Leis³⁵.

A idéia de um mecanismo superior ao Parlamento e as leis, era visto como muita hostilidade na Europa, por esses motivos perdurou por muito tempo uma Constituição sem proteção, no seu valor jurídico, e com isso um enorme problema para o Legislativo altera-la³⁶.

A Constituição material dos Estados Unidos da América é muito rica ela molda as vontades, os progressos, à ordem e a segurança que vem relacionada na Constituição formal. As instituições que moldam esse processo são vivas no modelo norte-americano, como é o caso da Suprema Corte. Através da interpretação da Constituição formal, ela é moldada de acordo com a realidade de sua Nação, sem precisar que a Constituição formal sofra muitas emendas. Com isso embora ela seja uma Constituição rígida, é considerada o modelo mais flexível dentre as demais, com a utilização das instituições que moldam a Constituição escrita à realidade nacional³⁷.

No modelo americano é nítida a mudança do Estado liberal para o social. A teoria adotada tem os moldes sociológicos, onde através de sua interpretação ela é adequada ao modelo atual da sociedade, ocorre uma “construção interpretativa”, ela é símbolo de uma Constituição estável que consegue através da interpretação se adaptar as alterações e progressos sociais, sem deixar de garantir os direitos da sociedade³⁸.

Diferentemente do que ocorreu com a Inglaterra e na Revolução Francesa, o modelo norte americano, tem uma filosofia garantística, sua formação não

³⁵ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 53.

³⁶ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 54.

³⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed, São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 102.

³⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed, São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 103.

se da planejando o futuro e sim uma forma de limitar os poderes e garantir os direitos. O seu poder constituinte não tem autonomia e serve para criar regras que garantam os direitos e limitem os poderes, diferentemente da Revolução Francesa que o poder constituinte tem caráter de poder supremo, nos Estados Unidos da América foi criada uma Constituição que se opunha aos representantes e não uma adorada pelo povo. A diferença é que o povo americano era maior, com uma diversidade cultural, aqui tratasse mais da idéia federativa do que da democrática. Mas assim como as demais a Constituição dos Estados Unidos da América foi utilizada para limitar o poder de quem exerce o poder político, os colonos³⁹.

Contra esta força suprema do legislador a constituição devia ser inspirada por princípios diferentes da constituição anterior. Ela devia garantir aos cidadãos como força de lei superior, contra as leis do legislador parlamentar soberano. Começa o momento em que o povo toma decisões, começa a tomar contorno o ideal da democracia. No modelo constitucional americano, assentava a idéia de limitação normativa do domínio político através das leis. Aqui a Constituição não é entre governantes e governados, mas um acordo celebrado pelo povo, a fim de criar um governo vinculado a lei fundamental, um modelo diferente historicamente do que ocorreu na França⁴⁰.

O modelo constitucional dos Estados Unidos não era “reestruturador” dos direitos antigos e liberdades como no Inglês. No modelo norte americano o povo queria tomar as decisões e não mais os colonos, aqui ganhava força a idéia de democracia. Pretendia com isso permitir ao povo que escrevesse suas próprias regras em oposição se necessário fosse ao governo que desrespeitasse a Constituição, com um “governo limitado”. Aqui a Constituição não é “um contrato entre governantes e governados”, mas a criação de um governo pelo povo submetido a uma lei suprema⁴¹.

Aqui a lei constitucional dos Estados Unidos da América tem uma força suprema, uma força efetiva de lei absoluta, não admite mais leis contrárias aos fundamentos constitucionais, aqui o poder judiciário é elevado a guardião da

³⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 64-65.

⁴⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 51.

⁴¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 53.

Constituição e dos seus fundamentos, incluindo as liberdades e garantias da nação. Aqui os juízes constitucionais fiscalizam as leis e a Constituição, eles ficam numa posição de elevado destaque, entre os cidadãos e os legisladores, agindo como um orientador das leis criadas não permitindo com isso abusos do Poder Legislativo⁴².

A separação dos poderes não se fazia suficiente para a defesa das liberdades, impunha-se descoberta de novas fórmulas de controle do poder estatal⁴³.

1.3 VIRAGEM HISTÓRICA: A IDÉIA DO NEOCONSTITUCIONALISMO

A Constituição tomou força após a segunda guerra mundial, o Parlamento não era capaz de garantir a dignidade da pessoa humana, isto deu força a Constituição, como um mecanismo de garantia da dignidade da pessoa humana. As Constituições foram lastreadas por esse fundamento⁴⁴.

Os fatores reais de poder de uma Constituição ocorrem em todas as sociedades, e fazem que todo o mandamento constitucional seja como ele de fato é não podendo ser de modo diferente. A exigência da necessidade é uma força ativa que faz com que as leis de um determinado país sejam como elas realmente são. A lei fundamental de um país deve informar e atuar através das leis comuns que devem ser originárias desta. Só assim podemos classifica-la como lei fundamental⁴⁵.

As mais diversas Constituições trazem em seu corpo, cláusulas referentes a dignidade da pessoa humana, referente a cultura da nação que ela protege. Nessa perspectiva, toda a Constituição vem em defesa da dignidade da pessoa humana, lastreada na idéia de cultura⁴⁶.

Assim, a Constituição transmite para o papel a identidade social de um povo, baseada na dignidade da pessoa humana. Esse é um aspecto universal (ou universalizável) de todas as Constituições, que tem como escopo conter e proteger as normas relativas aos direitos e às garantias fundamentais inerentes à idéia de dignidade

⁴² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 53-54.

⁴³ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 55.

⁴⁴ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 55.

⁴⁵ LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4. ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 24-26.

⁴⁶ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 169.

da pessoa humana. Logo, todos são livres para tomar suas decisões, mas orientados pela dignidade da pessoa humana, a qual estão sujeitos constitucionalmente⁴⁷.

A dignidade da pessoa humana é a relação do indivíduo com o Estado, uma relação entre Estado, sociedade e indivíduo. Uma relação que possibilita as condições sociais e jurídicas. A Constituição lastreada nesse princípio propicia as relações de um indivíduo com outro, sem permitir ofensa à dignidade alheia, consubstanciando-se em um princípio jurídico fundamental⁴⁸.

A força constitucional não aparece prontamente, ela é fruto de reflexões com o desenvolvimento da História e como meio para aperfeiçoar o controle de poder, para preservar a convivência política e social. Após o momento caracterizado pela supremacia do Parlamento, o instante atual é marcado pela supremacia da Constituição, onde todos os outros poderes são a ela subordinados. A Constituição também absorveu os direitos fundamentais, onde os mesmos são autoaplicáveis. Isso tudo ocorreu sem prejuízo à idéia de que todo o poder emana do povo e que ele é o titular poder constituinte originário. Esse rearranjo e alocação de forças sociais, em que a Constituição passa a ser o centro do sistema jurídico, e em que o indivíduo é chamado a ser o protagonista do sistema jurídico se confere a denominação de constitucionalismo pós-moderno ou neoconstitucionalismo⁴⁹.

O pós-positivismo denominado por Barroso é a transposição do “legalismo” adotado pelos modernos, transposição essa através do reconhecimento dos valores comuns adotados por uma comunidade. Esses valores comuns - mesmo que não expressos de modo escrito - integram o sistema jurídico. Esses princípios são os valores fundamentais que regulam as atividades do intérprete constitucional, afora dos princípios tradicionalmente tratados como a democracia, a liberdade, a igualdade e o desenvolvimento do princípio da dignidade da pessoa humana⁵⁰.

O neoconstitucionalismo busca através do mecanismo de “rematerializar” a Constituição, por intermédio dos juízes constitucionais, neutralizar a

⁴⁷ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 171.

⁴⁸ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 171.

⁴⁹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 61-62.

⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional – tomo II**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 41.

objeção democrática contrária ao Estado constitucional. Cabe ao Legislador criar e alterar essas normas incorporadas de valores políticos e morais e ao juiz constitucional cabe frear os abusos legislativos, sendo abusos esses omissivos ou comissivos por parte do legislador⁵¹.

O estágio atual do constitucionalismo está diretamente ligado à democracia. A materialização da Constituição limita às maiorias democráticas, principalmente em sua participação política. Como são os juízes constitucionais que interpretam em última instância os valores constitucionais, aos quais todos os órgãos e poderes estão submetidos, sendo assim, o juiz constitucional assume grande parcela de poder sobre as deliberações políticas. Com essa materialização constitucional, os juízes passam a definir também, como interpretes da constituição, as questões relativas a ético-moral da sociedade, e que em grande parte das vezes o fazem sem nenhum critério objetivo preestabelecido para sua fundamentação sobre o assunto⁵².

Uma Constituição que estrutura a esfera pública não pode tratar como objetos as forças sociais e privadas do seu povo. Ela deve unificar ativamente os seus sujeitos. Um entendimento da ciência do Direito Constitucional, diz que a Constituição não pode ser interpretada apenas por aqueles autorizados pelo Estado, mas deve também observar os interpretes “não corporativos” com a sua força criativa, através do processo público⁵³.

A fundamentação do Estado Constitucional tem base na dignidade da pessoa humana e na soberania popular. As idéias de soberania popular e dignidade da pessoa humana em grande parte das vezes foram organizadas de forma separada. Com a soberania nas mãos do povo, ela foi vinculada a dignidade da pessoa humana, como um processo público democrático⁵⁴.

A dignidade da pessoa humana defendida pelas Constituições é criada a partir da soberania popular de sua respectiva nação. Em grande parte das

⁵¹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 62.

⁵² MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 62.

⁵³ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 33-34.

⁵⁴ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 173.

Constituições há um paralelismo entre dignidade da pessoa humana e soberania popular⁵⁵.

Todas as Constituições estão em um processo de evolução, adequando através do tempo com as diversas formas de interpretação constitucional, a constituição real com a constituição escrita. Um elemento clássico em todas as Constituições, são os direitos fundamentais e direitos humanos em seu preâmbulo, bem como com o movimento constitucional internacional, de forma que uma Constituição é influenciada por outra, via comparação constitucional, sempre baseada na dignidade humana⁵⁶.

Somente um Estado Democrático pode utilizar o mecanismo constitucional para orientar seu povo baseado na dignidade humana, com um processo constante de adequação a realidade atual de sua nação, através dos diversos mecanismos interpretativos constitucionais, de modo que esse fenômeno ocorre em todos os países considerados democráticos⁵⁷.

⁵⁵ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 174.

⁵⁶ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 177.

⁵⁷ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 177-178.

CAPÍTULO 2 - A DEMOCRACIA E A INICIATIVA POPULAR PARA PROJETO DE LEI

2.1 A DEMOCRACIA COMO CONSEQUÊNCIA ORGANIZATIVA DA CONSTITUIÇÃO

A teoria de democracia permite a construção de aportes teóricos, nos quais os cidadãos buscam exercer um grau de controle sobre os seus líderes⁵⁸.

No mesmo sentido, para José Afonso da Silva, a essência da democracia está na vontade popular como fonte do exercício do poder, em oposição aos sistemas autocráticos que o poder emana de um chefe⁵⁹.

Entende Cintra que no começo da história democrática mundial, a mesma era representada como democracia direta, “em que os próprios governados tomam as decisões que terão validade para todos”, de modo que isso ocorria nas mais diversas sociedades e comunidades Antigas⁶⁰.

Os mais bem sucedidos trabalhos do processo de democratização surgiram com o modelo inglês e seu Parlamento, uma vez que, nos países que tinham o modelo de Parlamento, a resposta para o problema de democratização das grandes Nações começou a ser obtida⁶¹.

Para Aristóteles, a democracia tem um fator igualitário, onde o pobre não fica sujeito ao rico, nem o poder supremo fique nas mãos de apenas um grupo, mas que todos compartilhem. Isso ocorre pela liberdade e igualdade porque todo o governo permanece aberto a todos. Se o que a maioria do povo decidir é lei, então tratasse de um estado democrático⁶².

A democracia representativa teve um grande avanço sobre a direta, ao final do século XIX, como as minorias sempre governavam as maiorias, não importando

⁵⁸ DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989, p. 11.

⁵⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 133.

⁶⁰ CINTRA, Antônio Octávio. **Instituições da democracia direta no contexto da democracia representativa**. Brasília. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Série Estudos da Assessoria Legislativa nº 38, 1992, p. 1.

⁶¹ CINTRA, Antônio Octávio. **Instituições da democracia direta no contexto da democracia representativa**. Brasília. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Série Estudos da Assessoria Legislativa nº 38, 1992, p. 5-6.

⁶² DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989, p. 41.

o modelo adotado pela Nação para seu governo, a democracia representativa passa a ganhar força e o modelo direto é diminuído gradativamente⁶³.

Entende-se por democracia representativa que as deliberações coletivas dizem respeito à coletividade como um todo, isto é, as decisões não são tomadas por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas com a finalidade representá-los. Num Estado representativo, as principais decisões políticas são tomadas por seus representantes eleitos, pouco importando se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, entre outros⁶⁴.

Segundo Cintra, mesmo com o liberalismo amplamente fortalecido junto com o modelo democrático representativo, ocorreu também um grande fortalecimento de alguns processos democráticos, refletindo na criação de instrumentos como o referendo e o plebiscito e sua grande utilização conjuntamente com o modelo representativo⁶⁵.

A democracia dos modernos, em outras palavras, é a luta contra o abuso de poder, contra o poder que vem do alto se afirmando em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder dito concentrado em nome do poder destituído. A democracia direta não é possível em sua totalidade, pelo tamanho do território, do elevado número de habitantes e dos diversos problemas que devem ser resolvidos, por isso deve se recorrer a uma mescla de democracias, denominada representativa, essa garantia contra o abuso de poder não pode ser feita a partir de baixo, que é indireto, deve contar com o controle recíproco entre os diversos grupos políticos que almejam a conquista de uma fatia do poder, uma conquista temporária e por meios pacíficos, esse é um mecanismo democrático de controle do abuso de poder⁶⁶.

A grande diferença entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos está no pluralismo, que se baseia na liberdade e no dissenso. Nessa perspectiva, o dissenso, não destrói a sociedade, pelo contrário, estimula a modificação de uma realidade, de maneira que uma sociedade sem o dissenso é uma sociedade

⁶³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed. São Paulo: Editora Unb, 2004, p. 324.

⁶⁴ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 56-57.

⁶⁵ CINTRA, Antônio Octávio. **Instituições da democracia direta no contexto da democracia representativa**. Brasília. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Série Estudos da Assessoria Legislativa nº 38, 1992, p. 8.

⁶⁶ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 73.

destinada a morrer. Se um regime for criado com o apoio no consenso não imposto - a partir “do alto” -, é improvável e inevitável que ocorra o dissenso, pois o dissenso constitui uma livre manifestação de cada indivíduo dentro de uma comunidade. Por outro lado, nada impede que, em um regime democrático, ocorra a manifestação real do consenso, visto que somente o consenso real exprime uma justiça democrática, o que comprova a existência de uma relação necessária entre democracia e dissenso⁶⁷.

O problema ocorre quando essa democracia, pautada na soberania popular, na igualdade política e no governo de maioria, manifesta-se no sentido de extirpar o interesse público, em que essa maioria, para alcançar seus interesses particulares, utiliza-se da democracia para destruir o sistema. Por essa razão, faz-se necessário colocar um instrumento de veto nas mãos da minoria. No sistema norte americano⁶⁸, por exemplo, há diversos elementos que proporcionam o veto da minoria, entre eles, a Suprema Corte dos Estados Unidos, o Senado, as comissões do Congresso e o veto da presidência. Assim a minoria limita e controla o poder da maioria no sistema democrático⁶⁹.

Por outro lado, em outros modelos democráticos – como no modelo democrático populista⁷⁰ -, há algumas características significativas. Dentre elas, sempre que houver várias opções de política⁷¹, a que será utilizada e cumprida é a da preferência da maioria dos membros, a esses membros será atribuído o mesmo valor de voto, portanto a regra é a preferida pela maioria é a escolhida e a que será cumprida⁷².

Todo o sistema do Estado democrático de direito moderno baseia-se no princípio de legalidade e todos os seus procedimentos, sejam eles eleitorais ou não

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 74-75.

⁶⁸ De maneira diferente do constitucionalismo inglês e francês, ocorreu no modelo americano, onde o conceito de constituição era justificado com o poder judiciário como sendo o verdadeiro defensor da constituição e dos direitos e liberdades. Através da fiscalização da constitucionalidade, uma revisão judicial, os juízes são competentes para avaliar as leis de acordo com o poder supremo da Constituição. Eles estão como “juízes” entre o povo e o legislador. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1998, p. 54).

⁶⁹ DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989, p. 57.

⁷⁰ “Podemos definir como populistas as fórmulas políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes”. (BOBBIO, Norberto; METTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed, São Paulo: Editora UnB, 2004, p. 980).

⁷¹ Política sendo tudo que se refere à cidade ou que esta relacionado a ela, seja social ou sociável, forma de Governo do Estado em tratar os assuntos relacionados a cidade. Designa principalmente as obras humanas referentes às coisas do Estado. (BOBBIO, Norberto; METTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed, São Paulo: Editora UnB, 2004, p. 954).

⁷² DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989, p. 68.

sofrem o império da lei e da justiça, para que possam os representantes de maneira justa exprimir a vontade de seus representados. Esse é o princípio basilar do Estado Democrático de Direito⁷³.

Para Jellinek, na representação da vontade do representado, ou representados, é feita por um representante como se a vontade do mesmo fosse a união de todas, como uma única pessoa⁷⁴.

Porém a democracia se desenvolve com oposição as suas diversas possibilidades e sobre as necessidades reais de uma sociedade e com o “concerto” das questões constitucionais e para que isso ocorra não devem ocorrer interrupções de nenhum tipo de dirigente⁷⁵.

Esses representantes são escolhidos pelo povo, exercendo para tanto uma função delegada pela Nação e não de um direito próprio. Por ser uma função delegada e não um direito, a Nação pode restringir o sufrágio aos que achar mais capazes de o exercerem. Exprime-se aqui a visão do modelo democrático indireto⁷⁶.

Essa manifestação de vontade pela coletividade frente aos seus representantes é uma manifestação de autogoverno. Todos que gozam de direitos eleitorais exercem de forma coletiva a função de autogoverno, mesmo se privada de personalidade⁷⁷.

A cidadania ativa se dá através da participação popular, sendo considerada uma extensão do princípio democrático, e não apenas um mecanismo político, que pode ser aplicado como propaganda para um governo, sem continuidade futura. Não é um favor para a sociedade. É a realização concreta da soberania popular, mais importante até do que o voto que acaba na escolha dos representantes nos cargos

⁷³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 121.

⁷⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 64.

⁷⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 36.

⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 69.

⁷⁷ DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito Constitucional**: instituições de direito público. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1984, p. 268.

executivos e legislativos. Esta cidadania ativa supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou outros poderes⁷⁸.

Nos Estados Modernos, o povo participava nas relações estatais. Nos dias atuais, o modelo democrático direto foi quase extinto, ele aparece parcialmente introduzido em alguns Estados por meio da iniciativa popular, do referendo e do plebiscito, como uma figura jurídica dos órgãos representativos⁷⁹.

O referendo apresenta-se como instrumento da democracia direta na manifestação do eleitorado sobre determinada questão já decidida pelos representantes, seja sobre matéria constitucional ou ordinária, aprovando ou não essa decisão, legitimando assim e evitando leis que atendam só a determinado ramo da sociedade⁸⁰.

Com o referendo, o legislativo faz as leis e o povo adquire o poder de sancionar ou não as mesmas, o cidadão votará pelo sim ou pelo não, aprovando ou não as leis criadas pelo poder legislativo⁸¹.

Logo, o referendo concretiza com a manifestação de vontade do eleitorado e, em alguns países, é utilizado até mesmo em questões administrativas, como é o caso italiano⁸².

O plebiscito em sua origem era uma consulta geral a plebe por meio do voto, depois virou uma maneira de legitimar decisões tomadas por quem tinha o poder supremo. Na visão atual grande parte dos doutrinadores contextualiza o plebiscito com a democracia direta, onde o povo interfere no regime sem fazer parte do Poder Público⁸³.

⁷⁸ BENEVIDES, Maria Victória M. **A Cidadania Ativa. Referendo Plebiscito e Iniciativa Popular.** Capítulo 1. Representação e democracia direta: elementos fundamentais. São Paulo: Ática, 1991, p. 19.

⁷⁹ DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito Constitucional:** instituições de direito público. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1984, p. 237.

⁸⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo.** 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 151.

⁸¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 282.

⁸² DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito Constitucional:** instituições de direito público. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1984, p. 373.

⁸³ BENEVIDES, Maria Victória M. **A Cidadania Ativa. Referendo Plebiscito e Iniciativa Popular.** Capítulo 1. Representação e democracia direta: elementos fundamentais. São Paulo: Ática, 1991, p. 34-35.

Os termos plebiscito e referendo são termos políticos designados muitas vezes indiferentemente para todo o gênero de decisões com participação popular ou de algum tipo de consulta direta ao povo, por isso são amplamente confundidos⁸⁴.

Portanto inclusive por influência de alguns autores italianos, o referendo no ordenamento jurídico brasileiro é vinculado à deliberação sobre ato prévio dos órgãos estatais, para aprovar ou rejeitar esses atos. O plebiscito é uma consulta geral a população sobre fatos ou eventos excepcionais que fogem à disciplina constitucional⁸⁵.

Na Constituição brasileira de 1988, admite-se o plebiscito como o referendo, por meio do referendo a população rejeita ou aprova um projeto que já tenha sido previamente aprovado pelos legisladores, e no caso do plebiscito o cidadão decide uma determinada questão através do voto, que depois será apreciada pelo Poder Legislativo⁸⁶.

Por fim, a iniciativa popular é o terceiro elemento de manifestação direta do cidadão no processo de tomada de decisão constitucional. Assim como os dois institutos anteriores, este conjunto apresenta-se como um leque que representa várias maneiras de se legitimar uma democracia, cuja consequência maior é de evoluir e libertar o debate constitucional da concepção tradicional de democracia. Uma parte fundamental destes institutos é o desenvolvimento da interpretação das normas constitucionais por parte dos indivíduos e seus diversos grupos, gerando o “efeito pluralista” à atividade de interpretação e permitindo o desenvolvimento de um “caráter multifacetado”⁸⁷.

Dentre todos os modelos apresentados no sistema democrático o que mais atende a população em sua participação em atos do legislativo é o instrumento da iniciativa popular para projetos de lei⁸⁸.

⁸⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 288.

⁸⁵ BENEVIDES, Maria Victória M. **A Cidadania Ativa. Referendo Plebiscito e Iniciativa Popular**. Capítulo 1. Representação e democracia direta: elementos fundamentais. São Paulo: Ática, 1991, p. 35.

⁸⁶ BENEVIDES, Maria Victória M. **A Cidadania Ativa. Referendo Plebiscito e Iniciativa Popular**. Capítulo 1. Representação e democracia direta: elementos fundamentais. São Paulo: Ática, 1991, p. 36.

⁸⁷ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 39.

⁸⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 289.

É dentro dessas premissas, portanto, que se buscará desenvolver a concepção constitucional de democracia a partir do instrumento da iniciativa popular de formulação e proposição de leis.

2.2 A INICIATIVA POPULAR PARA PROJETO DE LEI

A primeira e grande participação popular que ocorreu após a Constituição de 1988 foi o plebiscito proposto pelo deputado Cunha Bueno que mobilizou a Emenda Popular à Constituição para um plebiscito a respeito do sistema de governo, se presidencialista ou parlamentarista e quanto à forma também se monárquica ou republicana. O eleitorado nacional decidiu pelo presidencialismo na forma republicana. O objetivo era recuperar juridicamente a legitimação popular, que tinha sido interrompida pelos militares em suas intervenções nas instituições públicas brasileiras. Esse plebiscito empolgou muitos intelectuais e políticos mais intelectualizados da época com uma ampla repercussão nacional. O que fortaleceu a participação popular nas leis nacionais⁸⁹.

A atual Constituição brasileira em seu artigo 1º, parágrafo único, declara que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, aqui se fala na representação popular através dos representantes eleitos pelo povo e da participação popular direta.

A representação popular direta por meio da iniciativa popular de lei é introduzida no Direito brasileiro pela Constituição Federal de 1988, a qual prevê esse instituto no âmbito do ordenamento jurídico federal (art. 61, *caput* e § 2º), estadual (art. 27, § 4º) e municipal (art. 29, inciso XIII). O trabalho aborda apenas a iniciativa popular da lei no âmbito federal, como instrumento de aperfeiçoamento do processo público, que obedece aos requisitos contidos no art. 61, *caput* e § 2º, da Carta Magna, *in verbis*:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.”

(...)

⁸⁹ CHACON, Vamireh. **História do Legislativo Brasileiro** – Congresso Nacional. Volume IV. Brasília, Senado Federal, 2008, p. 119.

“§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

A iniciativa popular é a atribuição do poder de iniciar o processo legislativo de elaboração de uma lei por uma parcela do eleitorado⁹⁰.

No mesmo sentido, entende-se a iniciativa popular como um mecanismo complexo utilizado pelo eleitorado para sua participação no processo legislativo, passando por várias etapas, desde a coleta das assinaturas ao controle de constitucionalidade⁹¹.

Na teoria e na prática legislativa, a iniciativa popular do projeto de lei se apresenta no aspecto “formal” e no aspecto “não formal”. Enquanto na iniciativa popular formal a proposta para o projeto de lei já está articulado e o eleitorado só é chamado para subscrevê-lo, no caso da iniciativa popular “não formal”, temos a chamada “iniciativa popular não formulada”, que não está articulada como no caso da formal. Logo, no caso da iniciativa popular de lei “não formal”, a iniciativa funciona como um “direito de petição” dos cidadãos aos parlamentares, para que estes formulem uma proposta sobre determinado assunto legislativo⁹².

No primeiro momento, o sistema jurídico brasileiro adotaria somente a propositura formal com projeto de lei de iniciativa popular, como descreve o artigo 61, § 2º da Constituição Federal, bem como também o descreve o texto do artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, “o projeto de lei deve ser entregue subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional (...)”. Portanto, para caracterizar a iniciativa popular formal, o projeto de lei já deve ser entregue pronto, com todos os procedimentos que a Constituição exige para uma propositura formal.

A esse respeito também despõe o artigo 13 da Lei n. 9.709, de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Federal referente ao plebiscito, referendo e iniciativa popular, *in verbis*:

⁹⁰ RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito Constitucional**: instituições de direito público. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984, p. 372.

⁹¹ BENEVIDES, Maria Victória M. **A Cidadania Ativa. Referendo Plebiscito e Iniciativa Popular**. Capítulo 1. Representação e democracia direta: elementos fundamentais. São Paulo: Ática, 1991, p. 33.

⁹² DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 100.

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.”

(...)

“Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.”

Nesse mesmo sentido, entende a Constituição italiana no seu artigo 71, comentado por Manoel Gonçalves, no caso italiano, o projeto de lei já estrutura deve ser entregue ao Parlamento, subscritos por 50.000 cidadãos aptos a votar em eleições de Deputados, a iniciativa adotada na Itália é a formal, assim como no Brasil⁹³.

Na intenção de facilitar o processo de coleta de assinaturas, é permitido que entidades da sociedade civil responsabilizem-se por este procedimento. Contudo, em razão da dificuldade de colher um número elevado de assinaturas, a iniciativa popular de lei consagrada pela Constituição estaria se mostrando ineficaz, e por esse motivo não estaria atingindo sua condição de iniciativa popular plena⁹⁴.

A iniciativa popular de lei tem caráter coletivo. As exigências propostas pelo art. 61, § 2º são por demais rigorosas, o que impossibilita a apresentação

⁹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. Ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 144.

⁹⁴ SANTOS, Luiz Cláudio Alves dos. **A Iniciativa Popular das Leis**. Brasília: E-Legis n. 01, 2º semestre, 2008, p. 05-09.

de um volume maior de iniciativas popular de leis, o que tornaria esta prerrogativa constitucional apenas um “instituto decorativo”⁹⁵.

Além das dificuldades citadas acima, os sistemas de participação popular também são pouco difundidos no Brasil e nos demais países da América Latina, pelo sistema de governo ser muito centralizado e os parlamento tem um o mesmo padrão utilizado nos sistemas oligárquicos⁹⁶.

Os países da América Latina que mais utilizaram o referendo em sua história são o Chile e o Uruguai, sua prática começou em 1917 e desde então foram realizados 12 plebiscitos. No Chile um plebiscito garantiu a ditadura de Pinochet por certo período mas um segundo realizado 10 anos depois foi favorável a sua oposição⁹⁷.

De outro lado, o mesmo problema visto no sistema jurídico brasileiros também ocorre em outros países como é o caso da Itália. No sistema de participação popular italiano, em cerca de vinte anos de vigência de sua Constituição, foi apresentada apenas uma proposta de iniciativa popular, e nenhum tipo de “referendo ab-rogativo”⁹⁸ foi proposto⁹⁹.

O esforço para recolher esse número elevado de assinaturas é muito trabalhoso e injustificado, sendo muito menos trabalhoso convencer apenas um deputado a propor o projeto de lei pretendido. Por esse motivo, é mais fácil pressionar um deputado, via iniciativa popular “não formal” de projeto de lei, visto que sempre movimentam a opinião pública. Assim os projetos de leis são apadrinhados pelos parlamentares¹⁰⁰.

Na Áustria, ocorre o mesmo problema do Brasil e da Itália em relação aos projetos de iniciativa popular de leis, sua constituição exige um número elevado de

⁹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. Ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 207.

⁹⁶ BENEVIDES, Maria Victória M. **A Cidadania Ativa. Referendo Plebiscito e Iniciativa Popular**. Capítulo 1. Representação e democracia direta: elementos fundamentais. São Paulo: Ática, 1991, p. 42.

⁹⁷ BENEVIDES, Maria Victória M. **A Cidadania Ativa. Referendo Plebiscito e Iniciativa Popular**. Capítulo 1. Representação e democracia direta: elementos fundamentais. São Paulo: Ática, 1991, p. 42.

⁹⁸ Esse tipo de referendo trata da ab-rogação total ou parcial de uma lei ou de algum ato com o valor de lei, devem participar do referendo todos os que forem habilitados a votar em um deputado. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 144).

⁹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 145.

¹⁰⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 145.

assinaturas, divididas por três províncias o que impossibilita que seja utilizada a iniciativa popular de lei pelo eleitorado daquele país¹⁰¹.

Em 1996, foi proposta uma alteração no parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição Federal, a Emenda à Constituição número 340 pretendia alterar o número mínimo necessário de assinaturas para se propuser um projeto de lei de iniciativa popular, alterando o número mínimo para o mesmo número necessário para se eleger um deputado federal representante de um estado da federação, já que os mesmos podem propor projetos de lei e representam essa parcela da sociedade¹⁰².

Outra Proposta à Emenda Constitucional também tentou alterar a redação do supracitado artigo, a PEC número 2 de 1999, propunha a redução pela metade do número de assinaturas para a apresentação de projeto de iniciativa popular, assim como, abria caminho para as organizações sindicais e associações de classe que representassem os cidadãos¹⁰³.

Também tramitam no Congresso Nacional, as Propostas à Emenda Constitucional número 201, de 2003 e 203, de 2007 aqui pretende diminuir a quantidade mínima de assinatura para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, e que não seja exigida a divisão estadual das assinaturas¹⁰⁴.

Esse é um problema real também exposto por Kelsen como o cita Manoel Gonçalves Ferreira Filho, quanto menor o número de assinaturas necessárias para o processo de iniciativa popular, mais eficiente se torna o procedimento, embora não se possa reduzir a um número ínfimo de assinaturas, para que não se banalize o procedimento de iniciativa popular, de modo que o desafio que se apresenta está em alcançar uma quantidade mediana de assinaturas, baseada na população eleitoral do país¹⁰⁵.

¹⁰¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 145.

¹⁰² Publicada no Diário da Câmara dos Deputados (DCD), Ano LI – nº 66, de 17/4/1996, p. 9.752 a 9.754.

¹⁰³ O texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 1999, encontra-se publicado, juntamente com o parecer da então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, no Diário da Câmara dos Deputados (DCD), Ano LIV – nº 108, de 17/6/1999, p. 28.281 e 28.286.

¹⁰⁴ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=143225>> Acesso em: 09 de maio de 2012.

¹⁰⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 145.

Na primeira década de nossa Constituição de 1988, a sociedade brasileira não participou do processo legislativo por meio da iniciativa popular de leis, pois esbarrava na burocracia da Câmara dos Deputados por não haver dispositivo regimental a cerca do assunto¹⁰⁶.

As tentativas dos projetos de lei n.(s) 4.146/93 (crimes hediondos), 1.517/99 (altera o Código Eleitoral em relação à criminalização da compra de votos), 2.710/92 (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) seguiram o formato de iniciativa popular “não formal” de apresentação do projeto de lei, isto é, esse padrão de “apadrinhamento” do projeto por um deputado ou pelo Poder Executivo, por ser o caminho mais fácil, onde as assinaturas populares, revestidas de características de um fator real de poder, forçam politicamente o parlamentar a dar prosseguimento à proposta¹⁰⁷.

Os parlamentares são muito generosos com as propostas de leis, muitas vezes não se preocupam se a fazenda pública tem condições de arcar com tais leis. Em grande parte das hipóteses, utilizam-se deste instrumento como mecanismo eleitoreiro, tendo em vista a necessidade política de, a partir do momento da posse, já se preparem para a eleição subsequente. Esse é um dos problemas mais delicados do direito constitucional brasileiro, que se apresenta na necessidade de a conquista de votos à custa do erário público¹⁰⁸.

Em que pese os setores da sociedade civil organizada terem recolhido centenas de milhares de assinaturas, promovido o debate público e mobilizado a mídia impressa, sonora e televisiva, tais projetos não puderam tramitar como verdadeiros projetos de iniciativa popular, diante dos obstáculos acima apresentados.

Essa situação evidencia a necessidade de uma alteração normativa, quer no âmbito constitucional, ou legal, com o intuito de diminuir tais obstáculos e facilitar a utilização da iniciativa popular de lei como forma de aprimorar o nosso processo público.

¹⁰⁶ DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 108.

¹⁰⁷ SANTOS, Luiz Cláudio Alves dos. **A Iniciativa Popular das Leis**. Brasília: E-Legis n. 01, 2º semestre, 2008, p. 05-09.

¹⁰⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 147.

A Constituição italiana aponta para esse caminho, com a proposta de uma alteração do sistema de propositura legislativa, onde todos possam participar do governo na medida dos seus interesses. Essa proposta apresenta-se como um modelo ideal e democrático de autogoverno, a qual deve ser debatida e realizada¹⁰⁹, pois a natureza jurídica da decisão popular apresenta-se sempre como uma forma de autogoverno de uma coletividade, que ao exercer uma função pública não se transforma em órgão estatal¹¹⁰.

No mesmo caminho da extensão de iniciativa legislativa na Constituição italiana, aponta Paolo Biscaretti Di Ruffia que o ordenamento atribuí a iniciativa a diversos membros do governo, a alguns Conselhos regionais e nacionais, a órgão e entidades com lei constitucional, portanto o rol foi ampliado no modelo italiano para propositura de projeto de lei, além é claro da iniciativa popular com a subscrição de 50 mil eleitores aptos a votarem em Deputados¹¹¹.

De outro lado, ainda o sistema brasileiro adotado pela Constituição de 1988 seja presidencialista, ele não difere tanto do sistema parlamentarista (adotado na Itália), pois opera baseado na coalizão dos votos necessários no sistema Legislativo, para que possam governar de maneira ampla sem a oposição anular suas propostas de lei¹¹².

A taxa de aprovação dos projetos pelo Executivo é elevada em relação ao Legislativo, deveria ser o contrário sendo que o Legislativo é o responsável pela criação das leis, por esses motivos mencionados acima deve ocorrer uma reforma e quebra das barreiras pra propositura inicial legislativa¹¹³.

¹⁰⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 146.

¹¹⁰ RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito Constitucional**: instituições de direito público. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 373.

¹¹¹ RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito Constitucional**: instituições de direito público. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 334.

¹¹² FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 101.

¹¹³ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora. FGV, 1999, p. 103.

Ocorre uma compensação entre expandir os legitimados a propor projetos de lei e a facilitação de tais propostas com a vinculação e reserva de certas matérias, caso mais expressivo disto são as matérias orçamentárias¹¹⁴.

Um mecanismo facilitador democrático foi à criação da Comissão Legislativa Parlamentar, no ano de 2001, com o intuito de facilitar a participação popular no processo legislativo nacional. Por meio dela, a sociedade pode apresentar sugestões legislativas, através de ONGs, associações, sindicatos ou qualquer entidade civil organizada. As sugestões podem ser de lei complementar ou ordinária, emenda ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, referida Comissão disponibiliza para a população um leque variado de idéias, com as sugestões já apresentadas pelos cidadãos¹¹⁵.

Trata-se, portanto, de um mecanismo democrático de participação dos cidadãos que propicia um desenvolvimento do processo legislativo popular com menor trâmite burocrático. A população não precisa da ratificação de grande parcela do eleitorado, pode opinar sobre os projetos e analisar proposições anteriores feitas por outros cidadãos interessados em promover mudanças legislativas¹¹⁶.

Com isso, o sistema jurídico brasileiro inicia uma etapa para um avanço quanto ao instituto da iniciativa popular de apresentação de projeto de leis. Entretanto, referido instituto detém um papel relevante e decisivo para a interpretação constitucional, e um novo passo necessita ser dado, no caminho de evolução em conjunto com a idéia de Constituição, na tentativa de iniciar a construção de um processo público.

¹¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 146.

¹¹⁵ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **Conheça a CLP**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>>. Acesso em: 04 de maio de 2012.

¹¹⁶ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **Conheça a CLP**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>>. Acesso em: 04 de maio de 2012.

CAPÍTULO 3 - A INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO PARA O APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO PÚBLICO

A sociedade democrática dividiu-se em grupos, muitas vezes contrapostos e concorrentes, não existindo uma sociedade ideal, com um único tipo de pensamento, mas sim diversos grupos com representações individuais. Esses grupos tem uma relativa autonomia frente ao governo central, onde adquiriram direito de participar, direta ou indiretamente do sistema de governo central¹¹⁷.

Para Rousseau, contudo, uma democracia verdadeira, uma democracia direta, nunca existiu e nem existirá, porque para que ela se apresente são necessárias diversas exigências difíceis de serem cumpridas. É preciso que esta nação esteja apresentada em um Estado muito pequeno, onde todos os cidadãos possam participar das decisões diretamente e tenham os mesmos costumes, para que não se apresentem muitos problemas de difícil solução e questões muito distintas, que todos tenham as mesmas condições de riqueza, numa situação sem grandes ou nenhuma fortuna¹¹⁸.

Norberto Bobbio tem um posicionamento contrário ao de Rousseau, onde apresenta uma constatação que nos últimos anos de grande democracia, o modelo democrático representativo deve ser substituído pelo modelo democrático direto, ou que seja melhorada sua aplicação dentro do modelo representativo atual¹¹⁹.

Nesse contexto, foi criada uma polêmica que envolve a democracia representativa no seu modelo atual. Há duas linhas críticas: relativa à proibição do mandato imperativo, consubstanciando-se em uma relação fiduciária, feita através do elo de ligação entre representante e representado, comparável ao elo do mandante e do mandatário no direito privado, e o outro ponto é a crítica à representação dos interesses gerais de uma sociedade, feita baseada na representação orgânica dos interesses particulares de algumas categorias que encontram-se no poder¹²⁰.

Esse modelo atual de democracia representativa merece outro tipo de crítica, quanto aos seus representantes, os quais possuem duas características marcantes: com a confiança do eleitorado, depois de eleito não é mais responsável pelos seus atos

¹¹⁷ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 35.

¹¹⁸ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 51.

¹¹⁹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 51.

¹²⁰ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 60.

representativos perante os próprios eleitores que o elegeram e seu mandato não é revogável; não se faz responsável por seus atos perante os eleitores porque ele tutela os interesses do povo em geral e não apenas de uma de suas categorias, particularmente, mas de todas elas, mesmo tendo sido eleito por um ramo individual delas¹²¹.

Para que a democracia direta se exiba no sentido próprio a ela definido, os cidadãos de determinada nação tem que participar por eles mesmos das deliberações propostas que lhe interessem, não podendo haver qualquer tipo de intermediário entre o indivíduo deliberante e a deliberação que lhe interesse¹²².

Na democracia antiga o povo tomava as decisões por inteiro relacionadas às coisas do Estado era exercida a plena soberania, com a escravidão na era moderna, a democracia direta plena era própria apenas de uma pequena parcela da população, somente os homens livres exerciam esse direito, no pós-escravidão com a liberdade dos homens a democracia direta não era mais exercida de forma plena, pois o homem livre agora se ocupava das atividades que outrora eram exercidas pelos escravos e isso o afastou da vida política direta, portanto o homem foi separado do Estado¹²³.

No mesmo sentido, a democracia antiga era pautada na isonomia, onde todos são iguais frente a lei, na isotimia, onde todos tinha acesso ao exercício de funções públicas, na isagoria, onde todos podiam debates os assuntos relacionados ao governo nas assembléias populares. Na democracia moderna foram afastadas as assembléias populares, onde se debatiam por todos os assuntos relacionados ao Estado, assim o modelo democrático direto foi afastado dos cidadãos e substituído pelo representativo¹²⁴.

Essa experiência demonstra a riqueza da democracia antiga, onde a relação do homem com o bem público era respeitada, o homem antigo não colocava o interesse particular frente ao interesse público e essa lição embora não tenha tido muito êxito na modernidade foi muito importante para o sistema democrático ocidental¹²⁵.

Por outro lado, para Bobbio a democracia representativa é aquela onde as decisões são tomadas por cidadãos eleitos para tratarem dos assuntos relativos a

¹²¹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 59.

¹²² BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 63.

¹²³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 268-269.

¹²⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 270-271.

¹²⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 271-272.

coletividade. Esse é o modelo propriamente dito de democracia representativa, mesmo com um representante eleito como intermediário fiduciário, o qual seu mandato é irrevogável e tem liberdade para tratar dos assuntos relacionados aos seus representados, não é um simples porta-voz como no caso do representante delegado¹²⁶. Essa não é uma forma de democracia direta, pois ele é o intermediário dessa relação, o que não ocorre no formato democrático direto¹²⁷.

O que nos permite concluir que entre o modelo de democracia representativa e o modelo democrático direto puro não existe um abismo como muito defensores do modelo de democracia direta pura acreditam. Os significados históricos dos modelos de democracia representativa e direta pura são diversos, o que não permite que escolhamos entre um ou outro, como se fosse possível apenas uma única forma, que uma alternativa necessariamente tem que excluir a outra. Essa passagem entre uma e outra deve ser posto através de um *continuum* onde é difícil dizer onde ocorre uma ou outra¹²⁸.

A democracia representativa e a direta pura não são sistemas alternativos, eles podem se integrar, de maneira simbiótica. Num sistema democrático integral, ambos os modelos são necessários e mesmo assim não são suficientes do modo apresentado atualmente¹²⁹.

Para abalizarmos um ponto interessante de uma sociedade politicamente em expansão, não se pode deixar de vislumbrar a exigência e o exercício efetivo de “uma sempre nova participação”, onde a sociedade se apresente de maneira mais eficaz e que o modelo de processo público esteja em constante alteração. Assim, pode se falar numa ampla mudança no desenvolvimento das instituições democráticas, mudança que nada mais é do que a “democratização do Estado à democratização da sociedade”¹³⁰.

Para que se considere uma interpretação constitucional, os métodos de interpretação devem priorizar o interesse público e o bem-estar geral, assim a sociedade

¹²⁶ É um simples porta-voz de seus representados, tem limites na sua representação e seu mandato pode ser revogado por vontade de uma das partes. (BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 58).

¹²⁷ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 56-58.

¹²⁸ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 64.

¹²⁹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 65.

¹³⁰ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 66-67.

deve ser aberta nos seus agentes intérpretes da realidade constitucional. Os critérios de interpretação constitucional devem ser mais abertos e amplos, com a participação de todas as potências públicas e participantes do processo social que estão nela envolvidos¹³¹.

Portanto, não é possível estabelecer um rol fechado de intérpretes da Constituição, todas as potências envolvidas, órgãos estatais, cidadãos, grupos de cidadãos e todos vinculados ao Estado são potenciais interpretes constitucionais¹³².

Os intérpretes jurídicos da Constituição não detêm o monopólio da interpretação constitucional, todos os destinatários da norma são participantes ativos de sua interpretação, sendo intérpretes diretos ou mesmo indiretos, formando assim uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição¹³³.

Os especialistas e as demais pessoas interessadas são intérpretes do direito estatal, não são apenas intérpretes no processo de formação constitucional, mas também no seu desenvolvimento posterior, então, tanto o sistema de formação constitucional como o seu desenvolvimento posterior revela-se pluralista¹³⁴.

A supremacia do Parlamento diferencia-se e muito da supremacia da Constituição, não se concilia a idéia de um com a de outro, por esse motivo os revolucionários europeus não tinham interesse em resguardar a incolumidade da ordem constitucional. A Constituição não tinha nenhum tipo de guardião, apenas o próprio povo¹³⁵.

O constitucionalismo até esse momento constrangia os poderes públicos e inibia o povo, o que é combatido por volta de 1762 com Rousseau em sua obra “Contrato Social”. Aqui, sustenta-se que o poder soberano emana e pertence ao

¹³¹ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 12-13.

¹³² HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 13.

¹³³ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 15.

¹³⁴ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 18.

¹³⁵ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 53.

povo. Através do pacto social os indivíduos participam do poder político, e na garantia de estarem sendo governados por uma lei genérica, fruto da totalidade do corpo soberano, ou seja, do povo¹³⁶.

O povo é não apenas aquele que se manifesta nas eleições, também é um elemento pluralista para a interpretação constitucional, isso é um direito da cidadania. Na democracia liberal, através dos direitos fundamentais, o cidadão é interprete da Constituição¹³⁷.

No mesmo sentido, para Häberle¹³⁸, povo é uma pluralidade de forças sociais, culturais e políticas que atuam nos momentos de tomada de decisões. Canotilho também adota o conceito de Häberle, povo é observado em sentido político, o povo como um grupo de pessoas que agem seguindo um conjunto de idéias com natureza políticas¹³⁹.

Dois problemas democráticos do sistema atual são apontados por Luis Felipe Miguel, o povo não pode garantir que suas vontades e seus anseios sejam representados efetivamente pelos seus representantes, uma vez no poder os cidadãos não controlam mais seus atos. E deve resolver o problema da titularidade da soberania popular, colocada nos textos constitucionais como sendo pertencente ao povo¹⁴⁰.

Uma forma de apontarmos o desenvolvimento democrático de um Estado é com a participação do povo em seu processo público, não pode os cidadãos exercer a democracia apenas no voto, mas sim onde se vota, em quais processos democráticos essa população participa, não apenas com a quantidade de pessoas que votam nas eleições, por exemplo, mas na quantidade de processos públicos que os cidadãos participam sem nenhum tipo de limitação, quanto maior essa participação,

¹³⁶ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 51.

¹³⁷ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 37.

¹³⁸ Cf. HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** - A sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 19-28.

¹³⁹ Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 75.

¹⁴⁰ MIGUEL, Luis Felipe. **Mídia, vínculo eleitoral e ação parlamentar**. In: MESSEMBERG, Débora...[et al]. **Estudos Legislativos: pensamento e ação política** – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. 339 p. p. 181-182.

maior será o desenvolvimento democrático de um Estado, a participação popular não deve de maneira nenhuma ser limitada ao voto¹⁴¹.

Para a transformação democrática ocorrer de maneira completa têm que atingir as duas maiores forças de uma sociedade democrática complexa, a grande empresa¹⁴² e a administração pública, essas duas forças não foram tocadas pelo processo de democratização¹⁴³.

Para aprimorar esse regime democrático, tendencialmente “pluralizante e individualizador”, muito semelhante ao “processo de conscientização e densificação dos direitos humanos”, aqui para sua evolução devem ser considerados novos direitos, como ocorreu com os direitos humanos no fortalecimento do processo constitucional, essa evolução deve se expandir em um núcleo onde as especificações devem ser renovadas, com novas interpretações, que podem ser feita através dos processos de natureza popular de proposta legislativa¹⁴⁴.

Significa dizer que não apenas na formação de uma Constituição, mas no seu desenvolvimento posterior, os cidadãos ativos se fazem presentes, de forma pluralista: a teoria da democracia, uma teoria da Constituição e da hermenêutica propiciam uma interação entre o Estado e a sociedade¹⁴⁵.

Como a vontade do povo é expressa através da Constituição de seu Estado, ela é muito importante e fundamental no processo de democratização do processo público¹⁴⁶.

Como a “Constituição Histórica” - adverte Lassalle - muda com o tempo, se faz necessária uma “Constituição Efetiva” que possa ser interpretada por todos que convivem sob ela, mantendo sempre em acordo com a “Constituição Real”¹⁴⁷.

¹⁴¹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 68.

¹⁴² Centros de poder situados dentro do Estado mas que não são relacionados diretamente com o Estado e sua administração, portanto o problema da democracia engloba o problema do pluralismo. (BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 70).

¹⁴³ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 70.

¹⁴⁴ HESSE, Konrad; HÄBERLE, Peter. **Um retorno aos fatores reais de poder**. COELHO, Inocêncio Mártires. *Direito Público* nº 7. Jan-Fev- Mar/ 2005 Doutrina Brasileira, p. 27.

¹⁴⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 18.

¹⁴⁶ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**, p. 12.

¹⁴⁷ LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4. ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 32.

A norma constitucional não existe sem a realidade a qual determina, não pode existir uma norma constitucional autônoma a realidade e sua pretensão de eficácia não pode ser separada dessa realidade e de suas condições históricas, aqui o povo participa da vontade da Constituição aberta, porque não apenas as instituições oficiais são intérpretes de suas normas, mas também “os agentes conformadores da realidade constitucional”, que representam uma parcela da realidade constitucional, por isso, são legítimos intérpretes da Constituição¹⁴⁸.

Segundo Häberle, para a construção de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, além dos seus intérpretes oficiais, como juízes e tribunais, são admitidas a interpretá-la todos os agentes conformadores da realidade constitucional, todas as suas forças que produzem a interpretação constitucional¹⁴⁹.

O povo não é somente o que se manifesta nas eleições, também é um elemento pluralista da interpretação constitucional, um direito de sua cidadania. Numa democracia liberal que respeita os direitos fundamentais, o cidadão se faz interprete de sua Constituição¹⁵⁰.

Um dos mecanismos de participação democrática do povo aparece através da Constituição, um ótimo desenvolvimento da sua força normativa não depende apenas de seu conteúdo, mas da sua prática também, a vontade da constituição denominada anteriormente deve estar presente na vida dos seus partícipes e ela é fundamental, considerada global ou singularmente¹⁵¹.

Quanto maior for o conteúdo de uma Constituição correspondente à realidade de sua população maior será sua força normativa, por isso é importante o processo de democratização, que ele seja amplo e direto para uma maior força normativa através que seu conteúdo constitucional esteja presente na realidade de sua sociedade¹⁵².

¹⁴⁸ HESSE, Konrad; HÄBERLE, Peter. **Um retorno aos fatores reais de poder**. COELHO, Inocêncio Mártires. Direito Público nº 7. Jan-Fev- Mar/ 2005 Doutrina Brasileira, p. 22.

¹⁴⁹ HESSE, Konrad; HÄBERLE, Peter. **Um retorno aos fatores reais de poder**. COELHO, Inocêncio Mártires. Direito Público nº 7. Jan-Fev- Mar/ 2005 Doutrina Brasileira, p. 24.

¹⁵⁰ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 37.

¹⁵¹ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**, p. 12-15.

¹⁵² HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**, p. 12-15.

A Constituição se transforma na força ativa se seu conteúdo (tarefas e obrigações) estiver na consciência geral de seu povo. Essa vontade de Constituição em acordo com seu povo origina-se no entendimento popular de uma ordem inquebrável, que proteja o Estado, limitando os poderes, que essa ordem constituída, não é apenas uma ordem legitimada pelos fatos e por exatamente esse motivo deve estar em constante processo de legitimação¹⁵³.

O respeito à Constituição tem um ganho enorme para a comunidade, pois nenhum tipo de interesse momentâneo supera o ganho resultante de seu respeito. Como exemplo cita-se o caso da aplicação posterior da “ficha limpa”, na discussão relativa à sua aplicação imediata no processo eleitoral¹⁵⁴ e o respeito à Constituição, em especial ao princípio da anterioridade e segurança do processo eleitoral, previsto em seu art. 16¹⁵⁵. Logo, o ganho é muito mais elevado do que se fosse observada apenas o interesse social momentâneo, com o calor de suas emoções. Uma interpretação constitucional adequada é importante na consolidação da força normativa, ela concretiza o sentido dentro de certas condições reais dominantes numa determinada situação concreta¹⁵⁶.

Até em casos de confronto com a Constituição real a jurídica não pode ser esquecida, mesmo quando ela é contrária a vontade momentânea do povo de seu Estado, alguns de seus pressupostos garantem a força normativa constitucional no caso desse tipo de confronto. Essa Constituição intitulada jurídica tem seu significado frente à vontade popular¹⁵⁷.

Para que uma Constituição tenha força e se faça valer em todos os momentos até mesmo nos de crise, dependem muito da preservação e do enrijecimento

¹⁵³ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**, p. 12.

¹⁵⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC 104286. Relator Min. Gilmar Mendes. **Informativo Semanal n. 625**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=lei%20complementar%20135&numero=625&pagina=2&base=INFO>>. Acesso em: 21 de maio de 2012; BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AC 2763. Relator Min. Celso de Mello. **Informativo semanal n. 616**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=lei%20complementar%20135&numero=616&pagina=3&base=INFO>>. Acesso em: 21 de maio de 2012; BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 631102. Relator Min. Joaquim Barbosa. **Informativo semanal n. 652**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=Ficha%20limpa&numero=652&pagina=18&base=INFO>> Acesso em: 21 de maio de 2012.

¹⁵⁵ A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (BRASIL. **Constituição Federal de 1988**)

¹⁵⁶ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**, p. 15-16.

¹⁵⁷ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**, p. 19.

de seu pressuposto fundamental, os fatores reais de poder de Lassalle, denominado de vontade da Constituição por Hesse¹⁵⁸.

As forças pluralistas de uma sociedade, nos seus diversos grupos, podem se transformar em elementos de mudança e com isso ocorre uma estabilização social, adequando a constituição jurídica à real de uma determinada sociedade. Assim o que seriam as chamadas mutações constitucionais? É a expressão dos fatores reais de poder, forças que produzem nova interpretação dos mesmos textos constitucionais, muitas adaptações criativas, através do povo, que tornam dispensáveis emendas, reformas ou revisões, e desse modo essa mudança interpretativa dos textos constitucionais regenera a força normativa constitucional. No caso, a proposta de lei pelo povo, através da iniciativa popular é uma mudança formal que visa adaptar ao procedimento legislativo vontade criativa e participativa do povo¹⁵⁹.

Considerando que a interpretação constitucional deve olhar o tema “Constituição e realidade constitucional”, as ciências sociais devem ser incorporadas nas teorias jurídicas, e nos métodos de interpretação para que possam atingir o interesse público e o bem-estar geral de uma nação, então devesse questionar os agentes que interpretam e confirmam a “realidade constitucional”¹⁶⁰.

No processo interpretativo constitucional, onde estão vinculados os órgãos estatais, as forças públicas, os grupos de cidadãos, não são possíveis que se fixe um número fechado de intérpretes da Constituição, esse rol de intérpretes constitucionais deve ser aberto, realizado por um maior número de membros de uma determinada sociedade¹⁶¹.

Essa mencionada interpretação constitucional não é feita apenas pelos intérpretes jurídicos, pois esse modo de interpretação deve ser mais amplo, mais aberto, sem nenhum tipo de restrição com a participação dos grupos públicos, participantes do processo social que estão nela envolvidos. Um mecanismo que propicia esta

¹⁵⁸ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**, p. 28.

¹⁵⁹ HESSE, Konrad; HÄBERLE, Peter. **Um retorno aos fatores reais de poder**. COELHO, Inocêncio Mártires. *Direito Público* nº 7. Jan-Fev- Mar/ 2005 Doutrina Brasileira, p. 27.

¹⁶⁰ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 12.

¹⁶¹ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 12.

interpretação constitucional pluralista é a iniciativa popular de lei, um mecanismo de democracia direta que torna ampla essa interpretação, não restringindo-a aos juristas¹⁶².

Assim, a iniciativa popular de apresentar os projetos de lei constitui um processo de democratização da interpretação constitucional, onde o cidadão ativo tem sua participação, de modo que não se pode furtar deste cidadão ativo e participativo a possibilidade interpretar a sua Constituição, via apresentação de proposta popular de lei¹⁶³.

Os participantes da interpretação são apresentados em diversos ramos da sociedade, dentre eles: a opinião pública democrática e pluralista e o processo político que é estimulado pela mídia, por partidos políticos, pela iniciativa popular dos cidadãos, pelas associações, igrejas, editoras e assim por diante. A interpretação constitucional não se apresenta meramente estatal, todas as forças da comunidade política e o cidadão que formula e peticiona um recurso constitucional são evidentemente interpretes da mesma. São pressupostos para a propositura da iniciativa popular de lei no processo legislativo, uma das formas democráticas de interpretação e enriquecimento constitucional¹⁶⁴.

O Direito Constitucional material, aquele vivido, tem funções exercidas, umas desempenhadas pelo legislador, pelo juiz constitucional, pelo governo, oposição do governo e pelo cidadão. Uma destas “funções” é exercida pelo processo legislativo com a iniciativa popular de lei, através dos cidadãos¹⁶⁵.

O processo legislativo mediante a iniciativa de lei altera a Constituição, reinterpreta-a e adéqua-a as mudanças da realidade social, pois como a realidade social muda com o tempo, deve a Constituição escrita ser adequada a ela¹⁶⁶.

¹⁶² HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 13.

¹⁶³ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 14.

¹⁶⁴ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 20-23.

¹⁶⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 52.

¹⁶⁶ LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4. ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 42.

Para refletir na Constituição escrita a real, o processo legislativo popular mediante a iniciativa de lei é um dos mecanismos possíveis para efetuar essa adequação. Que se não for feito, o que está escrito na Constituição não valerá de nada, se não justifica os fatores reais e efetivos de poder¹⁶⁷.

Um caso emblemático de participação popular no ordenamento jurídico brasileiro é o da chamada “Lei Ficha Limpa”, onde a sociedade brasileira, dando saída a sua indignação com o quadro de corrupção política atual. A lei de iniciativa popular foi assinada por 1,6 milhão de cidadãos, o que demonstra a grande mobilização que já era feita pela sociedade em geral contra a corrupção no país a fim de restaurar a ética na política¹⁶⁸.

Essas assinaturas foram colhidas graças ao convite do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, com grande destaque de atores de grande reconhecimento nacional para que o projeto de lei fosse sancionado. Assim a sociedade pode comemorar porque se fez ouvir através dessa lei de iniciativa popular¹⁶⁹.

Essa lei demonstra a grande dificuldade e a necessidade de um aperfeiçoamento no processo público, de uma nova regulamentação para a participação efetiva do povo, esse grande número de assinaturas foi conseguido com auxílio de atores e a convite do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral¹⁷⁰, seria muito difícil atingir esse número sem o seu auxílio e também por tratar de um tema de comoção nacional que vem se arrastando há anos.

Com a evolução histórica do constitucionalismo, desde o estatuto fundamental, passando pelo constitucionalismo moderno, onde a Constituição limitou o poder do soberano e a democracia organizou o Estado lastreado pela dignidade da pessoa humana e por fim com o neoconstitucionalismo onde Konrad Hesse faz um retorno aos fatores reais de poder como um seguidor de Fernando Lassalle e suas soluções para a adequação da Constituição Real à Constituição escrita, traz a iniciativa

¹⁶⁷ LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 51.

¹⁶⁸ CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Marlon Jacinto. **Ficha Limpa: Lei complementar nº 135, de 4.6.2010**: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. São Paulo: EDIPRO, 2010, p. 19-20.

¹⁶⁹ CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Marlon Jacinto. **Ficha Limpa: Lei complementar nº 135, de 4.6.2010**: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. São Paulo: EDIPRO, 2010, p. 19-20.

¹⁷⁰ CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Marlon Jacinto. **Ficha Limpa: Lei complementar nº 135, de 4.6.2010**: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. São Paulo: EDIPRO, 2010, p. 19-20.

popular para projeto de lei como um mecanismo de adequação social que deve ser melhor regulamentado para sua efetiva utilização como um instrumento democrático de adequação social.

No contexto de uma sociedade aberta e pluralista, a iniciativa popular para projeto de lei é um forte instrumento de organização do debate constitucional proposto por Häberle para a orientação e direcionamento do processo público pluralista, portanto deve ser aperfeiçoado com uma regulamentação legislativa que propicie uma utilização mais eficaz do instrumento no processo constitucional público democrático.

Um modelo de proposta a ser debatido e discutido por esta sociedade aberta de intérpretes constitucionais seria diminuir a quantidade de assinaturas necessárias para a propositura, permitindo que a iniciativa ao projeto de lei fosse vinculada aos respectivos grupos temáticos de interesse, em que cada grupo social poderia formular suas próprias propostas, sendo que cada uma delas estaria sob o crivo do debate constitucional com os demais grupos na arena institucional adequada, que é o Congresso Nacional. Com isso, a Constituição estaria apta a representar o verdadeiro processo público proposto por Peter Häberle, em cada segmento desta sociedade aberta poderia demonstrar sua vontade de interpretar e modificar o sistema jurídico, aperfeiçoando-o para a sua realidade, tornando-a uma realidade constitucionalmente adequada para a toda a sociedade.

CONCLUSÃO

O objetivo dessa pesquisa foi analisar, sob uma ótica constitucionalmente aberta, os intérpretes da Constituição, como ela se adequa à realidade de uma sociedade. Com o escopo de revelar qual o papel da iniciativa popular para a elaboração do projeto de lei no contexto da interpretação constitucional.

Com a evolução do constitucionalismo, nota-se uma transição de um sistema baseado no poder de um soberano contido em um estatuto fundamental (constitucionalismo antigo), para um sistema em que abarque a idéia de Constituição, a qual foi utilizada como um limitador do poder e uma forma de organização do Estado (constitucionalismo moderno). De outro lado, apenas no neoconstitucionalismo a Constituição detém a sua função de irradiadora do conteúdo axiológico, aparecendo como um processo público, no qual seus intérpretes tem o papel de adequá-la a “realidade real” de sua sociedade.

A interpretação constitucional era feita apenas pelos intérpretes vinculados ao Estado, incorporados no sistema estatal, portanto, uma sociedade fechada frente à interpretação constitucional. Porém, a interpretação constitucional é um componente da sociedade aberta. Ela é elemento de toda a sociedade e todos que estão nela envolvidos e os critérios de interpretação constitucional devem ser de uma sociedade aberta, devem ser pluralistas e todos que vivem sob sua luz são seus intérpretes¹⁷¹. E um dos mecanismos para concretizar essa interpretação é a iniciativa popular para projeto de lei.

Nesse mesmo sentido, observou-se que com a evolução histórica da democracia, esta surgiu como consequência organizativa do conteúdo axiológico da Constituição, sendo um instrumento para garantir a dignidade da pessoa humana, valorada nos tempos atuais. Constatou-se que o mecanismo democrático utilizado no Brasil é o semidireto, um convívio harmônico entre o sistema indireto e direto. O

¹⁷¹ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 13.

sistema nacional utiliza-se da iniciativa popular para projeto de lei como um mecanismo para alterar o processo público.

Desta forma, a iniciativa popular para projeto de lei é regulamentada pela Constituição Federal, mas não passa de um instrumento de impossível acesso, pois a atual redação do artigo 61, § 2º, da Constituição elenca uma série requisitos para que o projeto de lei possa ser apreciado pela Câmara dos Deputados, dificultando e até mesmo impossibilitando o cidadão de participar do processo legislativo nacional.

Assim, o instrumento de iniciativa popular para projeto de lei deve ser melhor regulamentado, contribuindo e aperfeiçoando o processo público, já que a iniciativa popular apresenta-se como um instrumento que expressa a vontade da sociedade em aperfeiçoar a Constituição, cuja organização Peter Häberle buscou para construir e aperfeiçoar a idéia de Constituição como processo público.

Portanto, as instituições que integram a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição devem zelar pela iniciativa popular para apresentação do projeto de lei, e dessa forma propiciar ao processo público uma interpretação social, interpretação esta feita pelos cidadãos que vivem à luz da Constituição, aperfeiçoando a regulamentação deste instituto, para que deixe de ser um instrumento de impossível acesso e passe a ser um real instrumento que adéqüe a “realidade real” da sociedade a sua “realidade constitucional”, onde o cidadão, demonstrando sua vontade de participar efetivamente do processo de elaboração das leis, possa contribuir para uma sociedade mais homogênea, justa e evidentemente mais solidária.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional** – tomo II. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BENEVIDES, Maria Victória M. **A Cidadania Ativa. Referendo Plebiscito e Iniciativa Popular**. Capítulo 1. Representação e democracia direta: elementos fundamentais. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- BOBBIO, Norberto; METTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed, São Paulo: Editora UnB, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed, São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Marlon Jacinto. **Ficha Limpa: Lei complementar nº 135, de 4.6.2010**: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. São Paulo: EDIPRO, 2010.
- CHACON, Vamireh. **História do Legislativo Brasileiro** – Congresso Nacional. Volume IV. Brasília, Senado Federal, 2008.
- CINTRA, Antônio Octávio. **Instituições da democracia direta no contexto da democracia representativa. Brasília**. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Série Estudos da Assessoria Legislativa nº 38, 199.
- DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora. FGV, 1999.
- HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**.

HESSE, Konrad; HÄBERLE, Peter. **Um retorno aos fatores reais de poder**. COELHO, Inocêncio Mártires. *Direito Público* nº 7. Jan-Fev- Mar/ 2005 Doutrina Brasileira.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. **Mídia, vínculo eleitoral e ação parlamentar**. In: MESSEMBERG, Débora...[et al]. *Estudos Legislativos: pensamento e ação política* – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.

RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito Constitucional**: instituições de direito público. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

SANTOS, Luiz Cláudio Alves dos. **A Iniciativa Popular das Leis**. Brasília: E-Legis n. 01, 2º semestre, 2008.